

¹⁹ АВПРИ. Ф. 78. Оп. 78/1. Д. 59. Л. 98–109.

²⁰ АВПРИ. Ф. 78. Оп. 78/2. Д. 1. Л. 111 и об.

²¹ АВПРИ. Ф. 79. Оп. 79/6. Д. 1181. Л. 10–11.

²² АВПРИ. Ф. 78. Оп. 78/2. Д. 1. Л. 62–63 об.

²³ АВПРИ. Ф. 78. Оп. 78/2. Л. 66 об, 72–75.

²⁴ АВПРИ. Ф. 78. Оп. 78/2. Д. 20. Л. 5–10.

²⁵ АВПРИ. Ф. 78. Оп. 78/1. Д. 60. Л. 1–1 об; Толстой Д. А. Римский католицизм в России... С. 215.

²⁶ АВПРИ. Ф. 78. Оп. 78/2. Д. 1. Л. 149.

²⁷ АВПРИ. Ф. 78. Оп. 78/2. Д. 1. Л. 115–116 об.

²⁸ АВПРИ. Ф. 78. Оп. 78/2. Д. 1. Л. 181–184 об., 186 об., 189, 209–210 об., 213 (подлинники и копии писем на латыни и французском); Д. 155. Л. 32–34 (русский перевод письма от 12 сентября 1795 г.).

²⁹ Винтер Э. Папство и царизм...; uét de Journal M. J. Nonciatures de Russie d apres les documents autentiques... P. 36–64.

К. Д. Бугров

КОНЦЕПЦИЯ ИМПЕРАТОРСКОГО СОВЕТА В РЕФОРМАТОРСКИХ ПРОЕКТАХ Н. И. ПАНИНА (60 – 80-е гг. XVIII в.): ИСТОЧНИКИ АРГУМЕНТАЦИИ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Изучение политического наследия Н. И. Панина до сих пор во многом основывается на устойчивой историографической традиции, говорящей об извечном противостоянии «правовых» и «абсолютистских» начал в истории России. В рамках этой традиции акцентируется «ограничительный» характер политических предпочтений Панина¹, связанный с попытками ограничения власти монарха «аристократическими институциями»². Именно такой «институцией» признается Императорский совет, состоявший из ряда сановников с отраслевой специализацией и императорских советников с правом совещательного голоса, который Панин предложил Екатерине II в 1762 г.

Как отмечал отечественный медиевист Ю. П. Малинин, в европейском средневековом религиозном сознании «совет» относился к числу «семи даров Святого Духа, представление о которых было почерпнуто из ветхозаветной книги пророка Исаии (XI, 2–3)». Понятие «совет» было, по мнению исследователя, «одним из тех универсальных средневековых понятий, силу которым придавали все течения мысли, начиная от сугубо богословской и кончая политической»: «В конечном счете, “совет” как дар св. Духа, или “дух совета” именно в том и проявлялся, что человек, наделенный им, по всем, по крайней мере важным, делам советовался с кем-либо»³.

Особенно важно, что в этом универсальном представлении о «совете» как «качестве, достоинстве человека», «атрибуте мудрости и благоразумия», присутствовал и политический аспект: «Совет считался главным

средством и условием справедливого управления, своеволие же короля воспринималось как верный признак тирании, низвергающей государство и общество в пучину зол... Понятие совета как наставления при этом покрывало собой или включало в себя понятие совета как органа управления, и обязательность совета при государе вытекала из спасительности совета вообще⁴. Показательно, что в переписке Сольмса с прусским министром иностранных дел графом Карлом фон Финкенштейном Панин несколько раз был назван «душой совета (*l'ame du conseil*) императрицы»⁵. Очевидно, что в данном случае речь идет о метафоре, а не о реальном членстве Панина в консультативном органе – никакого учрежденно-го совета при дворе в 1763 г. не существовало...

С. К. Цатурова, рассматривая концептуальное поле дискуссий о королевской власти в жанре «наставления королям» во Франции XIV–XV вв., отмечает, что «само возникновение институтов королевской власти, состоящих из чиновников-профессионалов, ставило короля перед дилеммой: либо легитимно исполнять свои обязанности главы государства, либо следовать своим частным, сиюминутным интересам и тогда оказаться, возможно, в конфликте с общим интересом». И даже несмотря на «сложные, подчас конфликтные отношения короля и его ближайших чиновников», идея «нерасторжимой связи короля с персоналом институтов его власти, являющихся в представлениях идеологов королевской власти органичной “частью тела короля”», доминировала в политических трактатах указанного периода⁶.

В кругах профессиональных чиновников высокого ранга были весьма популярны идеи тщательного разделения функций между ними и монархом, предусматривавшие не только обязательное обращение короля за консультациями, но и право сопротивляться его незаконным и вредным распоряжениям. Хорошему королю следовало не только постоянно консультироваться с советниками, но и нести ответственность за подбор «добрых советников». Лейтмотивом подобной аргументации было библейское выражение «во многих советах благоденствие» (Притч. 11: 14). Отдельная глава трактата «*Les Six livres de la République*» Ж. Бодена была посвящена королевскому совету, который виделся одному из ведущих теоретиков абсолютизма Нового времени небольшим по составу, лишенным права принимать и проводить в жизнь решения в качестве самостоятельной институции, наконец, важным элементом поддержания политической стабильности⁷.

Королевский совет во Франции «восходил к феодальной курии эпохи Капетингов, когда он представлял собой неформальные консультации короля со своим непосредственным окружением – ближайшими родственниками, чинами “королевского дома”, некоторыми клириками и вассала-

ми, а с XIII в. – и с легистами, влияние которых постепенно возрастало»⁸. Наконец, к концу XVI столетия в атмосфере ожесточенных религиозных войн сложилась система из четырех советов – Делового совета, Финансового совета, Государственного финансового совета и Совета тяжб⁹.

На некоторое время во Франции возникла система «министериада» (первыми министрами были Ришелье и его преемник кардинал Мазарини). В знаменитом «Политическом завещании», предназначенном для Людовика XIII, Ришелье обосновывал необходимость поручить дела королевства первому министру. Однако в 1661 г. Людовик XIV сам назначил себя первым министром, и эпоха первых министров канула в прошлое.

Между тем, аристократическая оппозиция «королю-солнце», сплотившаяся вокруг наследника трона, герцога Бургундского, и включавшая такого влиятельного мыслителя, как Ф. Фенелон, обвиняла «короля-солнце» в презрении к совещательным традициям и насаждении «министерского деспотизма». После смерти Людовика XIV регент Филипп Орлеанский пошел на уникальный эксперимент, в 1715 г. заменив министров коллегиальными органами – советами, состоявшими из аристократов. Стараясь поддержать подобное положение дел и убедить регента не восстанавливать министерства (которые все же были реставрированы в 1718 г.) постарался помешать другой влиятельный мыслитель, аббат де Сен-Пьер, издал в 1719 г. трактат с красноречивым названием «Рассуждение о полисинодии или Демонстрация того, что полисинодия, или множественность советов, является министерской формой, наиболее выгодной для короля и его королевства»¹⁰. Министров Людовика XIV Сен-Рьер сравнивал с «визирями»¹¹.

Какое, однако, отношение французские политические дискуссии имеют к тем реформаторским предложениям, которые выдвинул Панин в начале 60-х гг. XVIII в.? Историографическая традиция, уходящая корнями в XIX в., расценивала как образец для проекта Панина шведский риксрод «Эры Свобод», связывая это с предположительно ограничительными устремлениями Панина по отношению к российской монархии и его аристократическими симпатиями. Исключением стал исследователь начала XX в. С. П. Покровский, отмечавший: «Если сравнить этот проект Императорского совета с соответственным современным ему учреждением во Франции (*Conseil de roi, Conseil d'etat*), где Императорский совет приближался к организации *Conseil regence* герцога Dulois¹², то нельзя не заметить, что Панин был очень хорошо знаком с организацией французских учреждений, предлагая ввести аналогичное и в России»¹³.

Между тем, проект Панина далеко отличался от той аргументации, которую авторы эпохи регентства приводили в пользу коллегиальной системы полисинодии. Напротив, в своем проекте 1762 г. Панин продвигал

именно ту систему, которую Сен-Пьер заклеил как «визират». Равным образом реформаторским проектом Н. И. Панина и шведской административной, политической и правовой практикой «Эры Свобод» невозможно найти содержательное сходство. Так, важнейшая черта панинского проекта – отраслевая специализация «штатских министров» – не была характерна для Швеции «Эры Свобод»; напротив, подобная специализация была уничтожена в 1720 г. Зато специализация министров, которые к тому же постоянно предстают в проектах Панина как «способнейшие» чиновники государства, позволяет с уверенностью отказаться от оценки проекта Императорского совета как «аристократического учреждения».

В черновике доклада Н. И. Панина императрице 1762 г. департаментами руководят именно «министры», но в чистовике проекта их сменили «статские секретари». Прочие члены Совета должны были именоваться «императорскими советниками». В целом, терминология проекта Панина до некоторой степени повторяет французскую традицию, включая «министров», «статских секретарей» и «императорских советников» («conseiller d'État» во французском варианте), хотя непосредственных заимствований функционального характера не наблюдается.

Сам термин «министр» (лат. «minister», «слуга») имеет «монархическую» генеалогию. В республике Соединенных Провинций, например, министерства возникли только с установлением монархии в начале XIX в., как и в Швеции, где министры появятся лишь в 1809 г., с воцарением наполеоновского маршала Жана-Батиста Бернадотта как короля Карла Юхана XIV. Словарь русского языка XVIII в. определяет слово министр как «должностное лицо, уполномоченное государем для отправления каких-либо государственных дел»¹⁴. Скорее всего, Панин использовал слово «министр» в подобном смысле. Замена же «министров» в итоговом тексте на «статских секретарей» была, видимо, продиктована стремлением избежать неприятных политических ассоциаций с событиями 1730 г., когда прихотью исторического случая сановники, носившие имя «министров», выступили в роли республиканцев.

Любопытно, что этого стремления не заметил (или не захотел заметить?) анонимный автор одного из замечаний на проект Панина. Отметив, что «древность государственного правления новостям предпочитается», этот автор предлагал императрице именовать новый правительственный орган Императорским верховным тайным советом, поскольку «сие именование – верховный тайный совет, доказует древность, что при государыне... Императрице Екатерине Алексеевне употребляемо бывало». Кроме того, автор замечания предложил называть членов нового Совета министрами, так как в противном случае им пришлось бы «в титулах своих писаться дважды советниками... императорским советником и действи-

тельным тайным советником, а и сей последний, не чей же иной, как то же императорский»¹⁵. Между тем, сам Панин постарался избежать аллюзий с грозными для монархии событиями 1730 г., не только отказавшись от термина «министр», но и не назвав предлагаемый Совет «верховным».

Безусловно, концепция Совета в текстах Панина может восходить и к идеям Пуфендорфа, который писал в хорошо известном российской элите трактате «De officio...»: «Поскольку нет такого государя, хоть и способнейшего в делах государства, чтобы он был способен заниматься всеми делами нации сколько-нибудь значащими, государь должен иметь министров, чтобы они участвовали в его попечении и советах. Но поскольку эти министры заимствуют свою власть во всем, что они делают, у государя, то и похвала либо негодование их действий в итоге падает на него. По той причине, и потому, что в соответствии с качествами министров дела исполняются хорошо либо плохо, на государе есть обязательство продвигать честных и соответствующих персон на должности доверия в правительстве <...> И хоть распоряжение ординарными делами может быть препоручено заботам министров, государь никогда не должен отказываться выслушать с терпением жалобы и обращения своих подданных»¹⁶.

В сходном тоне вел речь об организации управления в монархии Монтескье: «Передавая власть, государь ограничивает ее. Он так распределяет ее, что никогда не передаст другому какую-то долю своей власти, не удержав за собою большей части ее»¹⁷. Наконец, Эмер де Ваттель – один из наиболее популярных теоретиков естественного права в XVIII в., сочинения которого также были представлены в книжном собрании Паниных – так подчеркивал необходимость личного контроля монарха над государственной администрацией: «Суверен, несомненно, должен использовать министров, чтобы помогать ему в тяготах должностей правительства; но он никогда не должен отдавать им свою власть... Министры должны быть лишь инструментами в руках государя; он постоянно должен направлять их и все время знать, действуют ли они в соответствии с его намерениями»¹⁸.

По-видимому, эти тексты оказали непосредственное влияние на Панина, о чем свидетельствует тот фрагмент проекта 1762 г. где говорится о «штатцких министрах», которые «каждой по своему департаменту и заимствует часть нашего собственного (монаршего. – К. Б.) попечения»¹⁹. Впрочем, подобные связи концепции Совета с абсолютистскими школами мысли не могут удивлять. Панин решительно отказал Совету в праве принимать решения без участия монарха, отметив, что «из сего императорского совета ни что исходить не может инако, как за собственноручным монаршим подписанием»²⁰. В проекте манифеста от лица императрицы характер деятельности Совета был обрисован довольно-таки четко: «Императорский же совет ни что иное как то самое место в котором мы об империи

трудимся и потому все доходящие до нас яко до государя дела должны быть по их свойству разделяемы между теми министрами а они по своим департаментам должны их разсматривать, выработать, в ясность приводить, нам в совете предлагать и по ним отправлении чинить нашим резолюциям и повелениям»²¹. Императорский совет в том виде, в каком Н. И. Панин обрисовал его в поданном Екатерине II проекте манифеста, не располагал возможностями для легального ограничения власти монарха.

Еще одним доказательством связи между проектами Панина и интеллектуальной традицией, ставившей личность монарха в центр системы управления, служит обвинение Панина в адрес влиятельного секретаря Петра III Дм. Волкова в том, что при Петре III тот играл «существительную роль» «первого министра»²² и был «правителем самих министров». Традиционно эта ремарка расценивает как лишь одна из многочисленных инвектив Панина по адресу «ласкателей и куртизанов», однако представляется, что эти слова говорят о большем. В России не существовало поста первого министра, не было его и в сопредельных странах! В Англии выражение «первый министр» начнет употребляться только с конца XVIII в. Таким образом, критика Волкова как «первого министра» обретает смысл только во «внешнем» интеллектуальном контексте французского политического опыта, транслированного через литературу. Используя «министерият» Ришелье как негативный образец, Панин косвенно отказывался от идеи кардинала о том, что Советом должен руководить некий влиятельный сановник. В концепции Панина главой Совета должен был быть сам монарх; он же и должен был принимать абсолютно все решения (Панин был решительным противником принятия решений по вопросам государственной политики большинством голосов).

Таким образом, концепция Совета в проектах Панина не была связана с аристократическими политическими традициями, и далеко не исчерпывались переосмыслением отечественной политической практики первой половины XVIII в. (от Верховного тайного совета и Кабинета министров до Конференции при дворе Ее Императорского Величества). В равной (или даже большей) степени на эту концепцию повлияли воспринятые Паниным через европейскую политическую литературу идеи «умеренной монархии», во многом основанные на анализе политической специфики монархии французской.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Петрова В. А. Политическая борьба вокруг сенатской реформы 1763 года // Вестник Ленинград. ун-та. Сер. История, язык, литература. 1967. № 8. С. 57–66; Эйдельман Н. Я. Герцен против самодержавия. Секретная политическая история России XVIII–XIX веков и Вольная печать. М.: Мысль, 1973. С. 111–130; Сафо-

нов М. М. Конституционный проект Н. И. Панина – Д. И. Фонвизина // Вспомогательные исторические дисциплины. М.: Наука, 1974. С. 271; *Вдовина Л. Н.* Дворянский конституционализм в политической жизни России XVIII в. / Монархия и народовластие в культуре Просвещения. М.: Наука, 1995. С. 36–48; *Минаева - Н. В.* Никита Иванович Панин // Вопросы истории, 2001. № 7. С. 74; *Каррер д'Анкокс Э.* Екатерина II. Золотой век в истории России. М.: РОССПЭН, 2006. С. 54–55.

² *Елисеева О. И.* Геополитические проекты г. А. Потемкина. М.: ИРИ. РАН, 2000; *Захаров В. Ю.* «Всемиловейшая жалованная грамота российскому народу» 1801 г. в контексте развития конституционных идей в России во второй половине XVIII – начале XIX вв. Монография. М.: Прометей, 2002; *Каррер д'Анкокс Э.* Указ. соч.

³ *Малинин Ю. П.* «Средневековый» дух совета // Одиссей. Человек в истории. 1992. М.: Кругъ, 1994. С. 180–181.

⁴ Там же. С. 185.

⁵ Письмо графа Финкенштейна, от имени короля, графу Сольмсу в Москву. Лейпциг, 27 января 1763 г. // Сб. РИО. Т. 22. СПб.: Тип. Имп. Акад. Наук, 1878. С. 11.

⁶ *Цатурова С. К.* «Король – чиновник, священная особа или осел на троне?»: представления об обязанностях короля во Франции XIV–XV вв. // Искусство власти. Сборник в честь проф. Н. А. Хачатурян. СПб.: Алетейя, 2007. С. 115.

⁷ *Bodin J.* Six Books of the Commonwealth. Oxford: Alden Press, 1955. P. 77–80.

⁸ *Копосов Н. Е.* Высшая бюрократия во Франции XVII века. Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. С. 35.

⁹ Там же. С. 39.

¹⁰ См.: [St.-Pierre, abbe de l'] Discours sur la polysynodie ou l'on demontre que la polysynodie ou pluralite des conseils est la forme de ministere la plus avantageuse pour un Roi et pour son Royaume. Amsterdam: Chez. du Villard & Changuion, 1719.

¹¹ Об этих политические традициях – механизмах стабильности, на которых основывался французский Ancient Regime – см.: *Hamsher A.* The Conseil Prive and the Parlements in the Age of Louis XIV: A Study in French Absolutism. Philadelphia: The American Philosophical Society, 1987; *Hurt J.* Louis XIV and the Parlements. The Assertion of Royal Authority. Manchester: Manchester University Press, 2002; *Le Roy Ladurie, E.* The Ancien Regime. A History of France, 1610–1774. Oxford; Malden: Blackwell Publishers, Inc., 1998; *Rogister J.* Louis XV and the Parlement of Paris, 1737–1755. Cambridge: Cambridge University Press, 1995; *Swann J.* Politics and the Parlement of Paris under Louis XV, 1754–1774. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

¹² Здесь Покровский, очевидно, имеет в виду регента герцога Орлеанского и его влиятельного советника, кардинала Дюбуа (не Дюлуа!), которые правили Францией в годы малолетства Людовика XV.

¹³ *Покровский С. П.* Министерская власть в России. Ярославль: Тип. губернского правления, 1906. С. LXIV.

¹⁴ Словарь русского языка XVIII века Вып. 13. СПб.: Наука, 2001. Ст. «Министр».

¹⁵ Проект Никиты Ивановича Панина... РГАДА. Ф. 10. Оп. 1. Ед. хр. 4. Л. 46 об.; Бумаги, касающиеся предположения... С. 220.

¹⁶ *Samuel von Pufendorf. The Whole Duty of Man According to the Law of Nature, with Two Discourses and a Commentary by Jean Barbeyrac.* Indianapolis: Liberty Fund, 2003. P. 54–55.

¹⁷ *Монтескье Ш. О духе законов* // Монтескье Ш. Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955. С. 175

¹⁸ *Vattel E. Le Droit des gens, ou Principes de la loi naturelle appliques a la conduite et aux affaires des nations et des souverains.* T. 1. Paris: J.-P. Aillaud, 1835. P. 140–141.

¹⁹ Проект Никиты Ивановича Панина... РГАДА. Ф. 10. Оп. 1. Д. 4. Л. 38 об.; Бумаги, касающиеся предположения... С. 212.

²⁰ Панин, разумеется, был прекрасно знаком со шведской политической практикой, позволявшей монарху использовать печать с факсимиле подписи монарха, чтобы не дать монарху возможности саботировать политические решения (см. об этой практике: *Andersson I. A History of Sweden.* New York; Washington: Praeger publishers, 1975. P. 268).

²¹ Проект Никиты Ивановича Панина... РГАДА. Ф. 10. Оп. 1. Д. 4. Л. 38 об.

²² Подобная критика позволяла Панину одновременно провести грань между опытом Конференции и собственным Императорским советом, предполагавшим постоянное личное руководство со стороны монарха. По-видимому, именно эту черту Панин считал важнейшим преимуществом собственного проекта.

Е. Г. Неклюдов

ГОРНОЗАВОДСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКИХ МОДЕРНИЗАЦИЙ*

Из многочисленных особенностей горного законодательства (в XIX в. использовался и термин «право») Российской империи, которые выявляются при его сравнении с западноевропейскими аналогами, обращают на себя внимание две, которые имели прямую связь с Уралом, формировались под его влиянием и в свою очередь влияли на его экономическое развитие и ход модернизационных процессов. Обе эти особенности отчетливо отразились в появившихся в России в начале XIX в. сводах горного законодательства – сначала в виде Проекта Горного положения 1806 г., а затем Горного устава редакций 1832, 1842, 1857 и 1893 гг. Они имеют отношение к разным структурным и содержательным характеристикам этих сводов.

Первая из этих особенностей заставляет сомневаться в правильности самого традиционного названия законодательства как горного. В точном смысле слова горное законодательство регулирует недропользование, российское же регулировало все стороны деятельности предпринимателей

* Исследование проведено при поддержке гранта РГНФ-Урал № 10-01-83101 а/У.